



Réseaux et frontières. La coopération transnationale dans l'Europe du Nord-Ouest

Grégory Hamez, Guillaume Leseq

► To cite this version:

Grégory Hamez, Guillaume Leseq. Réseaux et frontières. La coopération transnationale dans l'Europe du Nord-Ouest. 2005. hal-00531023

HAL Id: hal-00531023

<https://hal.science/hal-00531023>

Preprint submitted on 1 Nov 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Réseaux et frontières

La coopération transnationale dans l'Europe du Nord-Ouest

(version 3 – novembre 2005)

Grégory Hamez – CEGUM, Guillaume Lesecq – Géographie-cités, Université Paris 1

Introduction

Depuis le début des années 1990, un nouveau mot-clé s'impose dans la politique régionale communautaire appliquée aux frontières : la *coopération*. D'abord cantonnée à la sphère transfrontalière, la coopération était entendue comme un moyen de rétablir des solutions de continuité à travers des frontières souvent perçues comme des ruptures. Avec le volet A des programmes Interreg, appelé *coopération transfrontalière*, il s'agit ainsi de renforcer les relations entre acteurs séparés par la ligne frontière, jusqu'alors très faibles en-dehors de quelques relations informelles ou de contacts inter-étatiques. Une bonne frontière est désormais une frontière à travers laquelle on coopère – ce qui est en soi un bouleversement, dans la mesure où depuis la construction des Etats-nations, les frontières sont vécues davantage sur le mode de l'affrontement ou de la recherche d'avantages comparatifs. Mais cette coopération aujourd'hui change d'échelle : les zones au sein desquelles la coopération est incitée sont transnationales, à savoir qu'elles regroupent plusieurs pays ou parties de pays. Il ne s'agit plus d'une logique de proximité et de liens « de voisinage », mais d'une logique réticulaire de liens entre acteurs éloignés. Ce type de coopération vise explicitement à rendre les frontières nationales moins prégnantes, moins vives, moins structurantes entre les pays limitrophes, d'abord en créant des réseaux de partenaires qui ne soient pas limités par les frontières nationales, ensuite en favorisant les échanges de bonnes pratiques entre ces partenaires. Mais les réseaux de coopération qui se mettent en place traduisent-ils véritablement un décloisonnement de l'espace, et une atténuation du rôle des frontières ?

Les frontières seront ici considérées dans leurs deux caractéristiques fondamentales : les frontières sont discontinuités, à savoir qu'elles sont des lignes de disparité entre territoires présentant chacun un certain degré d'homogénéité interne ; et elles sont barrières, dans la mesure où les flux sont généralement plus faibles à travers une frontière qu'à l'intérieur des territoires nationaux. En d'autres termes, nous chercherons d'une part si les partenaires d'un même pays ont un comportement similaire quand il s'agit de nouer des coopérations, en termes de nombre et type de partenaires recherchés, d'autre part si les frontières jouent toutes le même rôle d'interface, ou si certaines ont un degré de connectivité plus fort.

L'Europe du nord-ouest (ENO) constitue le terrain d'étude. En effet, de toutes les zones transnationales existant actuellement en Europe, c'est la zone pour laquelle les réflexions en termes d'aménagement conjoint ont été les plus précoces – la « Conférence des régions de l'Europe du nord-ouest » a été créée dès 1955. Cette ancienneté laisse supposer que la pratique de la coopération y est probablement mieux ancrée que dans d'autres zones. Par ailleurs, l'ENO est la zone la plus peuplée, la plus dense et la plus riche de l'Union européenne ; à ce titre, elle a été dotée de l'enveloppe financière la plus forte de toutes les zones transnationales de programmation pour la coopération (programme Interreg IIIB).

1. Les projets Interreg, une source de données sur les acteurs et les thèmes de la coopération

Les données sur les coopérations proviennent du secrétariat technique « Europe du nord-ouest », organisme en charge de la gestion des projets. Le travail a porté sur deux périodes : la première période de programmation, allant de 1997 à 1999 (Interreg IIC) ; et le début de la seconde période de programmation (Interreg IIIB). Comme cette dernière période s'étend de 2000 à 2006, tous les projets n'étaient pas encore conclus au moment de notre analyse ; nous ne considérons donc ici que les 83 projets approuvés avant le 30 juin 2004. Cela n'est pas trop gênant pour l'analyse, car ces projets représentent 93% du budget total prévu pour les projets dans le programme de coopération – en d'autres termes, la base de données est presque complète. Nos résultats permettent donc dès à présent de visualiser les grandes tendances des réseaux de coopération qui se dessinent, notamment dans la perspective de l'évolution depuis Interreg IIC.

La structuration de la base de données a été effectuée dans le cadre du projet ESPON 1.1.1 sur le polycentrisme, avec pour objectif d'éviter la monographie et de rendre possible les comparaisons entre zones – la base a été conçue à partir des projets conclus dans trois zones transnationales différentes (l'Europe du nord-ouest, l'Arc Atlantique et le Centre, Adriatique, Danube et sud-est de l'Europe / CADSES)¹.

La base de données est constituée de deux parties :

- la première partie renseigne pour chaque projet sur le thème et le coût du projet ;
- la seconde partie traite des partenaires : leur nom, leur localisation, leur implication en tant que simple partenaire ou chef de file dans les différents projets, enfin leur type (en termes de collectivités locale ou régionale, d'organisme étatique, d'organisme consulaire, de groupement d'intérêt privé ou de groupement d'intérêt public, d'entreprise).

Plusieurs niveaux d'analyse sont possibles, suivant que l'on agrège les partenaires au sein des villes, des régions ou des Etats dans lesquels ils sont localisés. Le cadre des Etats a été principalement retenu, car il permet d'une part de chercher si les partenaires d'un même pays ont un comportement similaire, d'autre part de comparer le degré de connectivité des différentes frontières nationales. Des analyses sont également proposées au niveau des régions, afin de montrer les effets de proximité qui jouent entre régions séparées par les frontières. Mais le choix de ce que l'on considère comme « région » soulève en soi un problème méthodologique : peut-on se fier au découpage institutionnel de l'Union européenne en NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques), et considérer par exemple les NUTS 2 ? Les NUTS2 présentent l'avantage de correspondre à des niveaux infra-nationaux de décision, quel que soit le pays (région en France, Comtés au Royaume-Uni, province en Belgique et aux Pays-Bas...), mais l'inconvénient de ne pas être harmonisés en taille, ce qui handicape grandement la représentation cartographique. Le parti a donc été pris de considérer un mélange de NUTS 1 et de NUTS 2, afin de rendre la cartographie cohérente².

¹ ESPON 111, 2004, *The role, specific situation and potentials of urban areas as nodes in a polycentric development*, www.espon.lu

La contribution française au rapport a été pilotée par Nadine Cattani; le groupe de travail en charge de l'analyse des projets Interreg regroupe Cécile Buxeda, Juliette Cristescu, Grégory Hamez et Guillaume Lesecq.

² Les NUTS 1 sont pris en compte pour l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, les NUTS 2 pour la France et l'Irlande. Le Luxembourg est considéré dans son intégralité, ce pays ayant la spécificité d'être à la fois un NUTS 0, un NUTS 1 et un NUTS 2, de par sa petite taille.

La non-harmonisation des NUTS est un des problèmes méthodologiques importants auxquels le programme ESPON/ ORATE (Observatoire en réseau pour l'aménagement du territoire européen) est confronté. Le projet

2. Continuité et changements entre les deux périodes de programmation

Les programmes Interreg IIC et Interreg IIIB ont en commun de s'appuyer sur le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC)³. Le SDEC était encore en gestation lors de la préparation d'Interreg IIC, mais ses grandes lignes étaient connues et il était attendu que les divers programmes transnationaux y fassent référence. En effet, le SDEC est le premier document établissant un référentiel commun entre les ministres des Etats membres en charge de l'aménagement du territoire. Le programme Interreg IIIB y fait explicitement référence en se donnant pour but de « renforcer la cohésion économique et sociale au sein de la Communauté (...), promouvoir un plus haut degré d'intégration territoriale au sein de vastes groupements de régions européennes, dans le but de parvenir à un développement durable, harmonieux et équilibré »⁴.

En ce qui concerne l'Europe du nord-ouest, les documents de programmation de chacune des deux périodes s'articulent autour du triptyque du SDEC (polycentrisme, accès aux infrastructures et aux connaissances, ressources naturelles et patrimoine culturel) avec quelques spécificités supplémentaires pour Interreg IIIB (ajout d'une priorité relative à la gestion durable de l'eau, et d'une autre sur la coopération « transmaritime »).

La comparaison des coopérations menées dans Interreg IIC et Interreg IIIB ne révèle pas moins une différence importante : les projets conclus au cours de la seconde période sont nettement plus importants en termes d'objectifs, de réalisations et de budget (le coût moyen des projets, 7 400 000 euros, est six fois plus important que le coût moyen des projets noués lors de la première période, et il en va de même du coût médian). En effet, la première période a constitué à plusieurs égards un rodage, et les projets visaient davantage à favoriser l'échange de savoir-faire ou d'expériences entre les partenaires que des réalisations matérielles « lourdes ». La seconde période a vu l'émergence de projets plus aboutis, où la valeur ajoutée transnationale est plus affirmée⁵.

En outre, le nom de la zone de coopération a changé d'une période à l'autre : elle s'intitulait « Aire métropolitaine de l'Europe du nord-ouest » dans la période Interreg IIC, et est devenue « Europe du nord-ouest » dans Interreg IIIB – en effet, les préoccupations, d'abord centrées sur les questions propres aux métropoles, ont été élargies.

Pour montrer cette évolution thématique, nous avons classé les projets suivant quatre thèmes : le soutien à l'activité économique ; le développement de l'accessibilité et des réseaux ; l'amélioration de l'environnement ; la valorisation de l'image des territoires⁶.

ESPON3.4.3, qui traite du « Modifiable Area Unit Problem », devrait apporter des éléments de réponse dans son rapport final (2006).

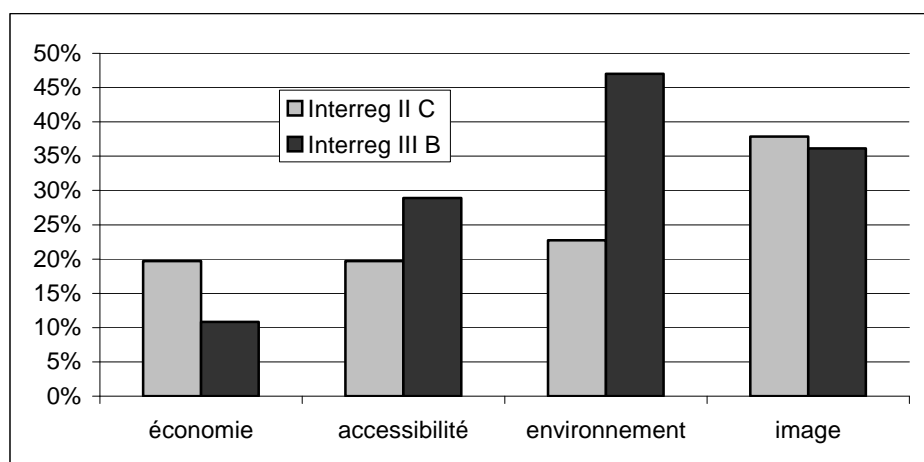
³ Commission européenne, 1999

⁴ Commission européenne, 2000

⁵ Doucet, 2003

⁶ Ces thèmes ont été choisis de manière inductive. Ils ont été identifiés suite au dépouillement des projets conclus dans trois zones, l'Europe du nord-ouest, l'Espace atlantique et CADSES (ESPON1.1.1, 2004).

Tableau XXX : Le thème des coopérations dans Interreg IIC et Interreg IIIB



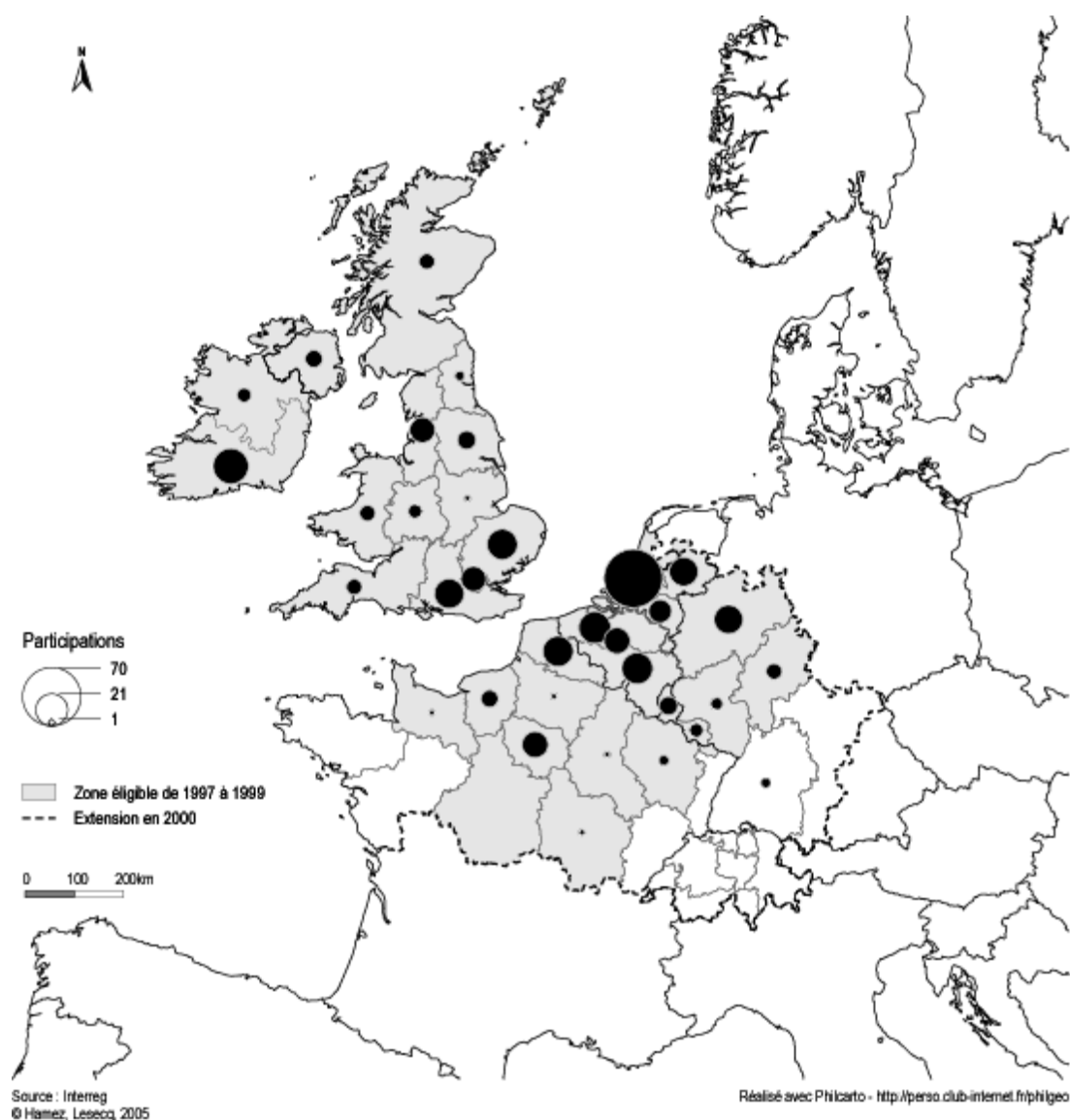
Lecture du tableau : 20% des projets de coopération conclus dans Interreg IIC portent sur l'économie ; cette part est tombée à 8% des projets dans Interreg IIIB.

Certains projets ne se rattachent qu'à un seul thème, d'autres à plusieurs.

Le poids de « l'image » reste stable entre les deux périodes de programmation ; il s'agit des projets relatifs à la réhabilitation des territoires de vieille industrie ou de reconversion, qui demeurent caractéristiques de cette zone. Mais une différence importante est survenue entre les deux périodes : l'affirmation de la thématique environnementale, devenue la première, au détriment des thèmes de l'accessibilité et de l'économie. Le thème de l'économie devient très minoritaire, ce qui au premier abord peut sembler surprenant dans une zone considérée comme la plus compétitive de l'Union européenne.

Cette faiblesse relative peut être interprétée de différentes façons : peut-être le thème de l'économie se révèle-t-il peu adapté à l'idéal de coopération des projets Interreg. En effet, des acteurs privés ou des collectivités territoriales en situation de concurrence sur le plan économique ont peu d'intérêt à coopérer sur ce thème même, alors qu'ils peuvent en avoir sur des terrains plus « neutres » comme l'environnement. Mais la question du développement économique se pose probablement aussi de façon spécifique dans ce cœur de l'Europe. Il sera ainsi intéressant dans des analyses ultérieures de comparer l'Europe du nord-ouest avec des zones périphériques dans lesquelles l'enjeu du développement économique est plus quantitatif que qualitatif. Enfin, comme le mode de financement des projets Interreg suppose une contrepartie financière de 50% par les acteurs nationaux, il faut aussi prendre en compte leurs priorités politiques, avec l'enjeu important de l'environnement dans les zones d'industrie ancienne – c'est le cas par exemple de la région du Nord-Pas-de-Calais ou du Land de Rhénanie du Nord Westphalie, très attachés à la lutte contre la pollution et à la protection des ressources naturelles dans la gestion de l'après-charbon.

Carte XXX. Les partenaires des coopérations menées dans Interreg IIC (1997-1999)



Enfin, la zone de programmation a également été modifiée entre les deux périodes. Elle a gagné quatre régions françaises, deux Länder allemands dont l'un en partie⁷, et la Suisse. Cette modification rend malaisée l'analyse de l'implication différenciée des partenaires suivant les pays d'une période à l'autre, en particulier pour la France et l'Allemagne.

En ce qui concerne la Belgique, l'Irlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, pays dont les régions couvertes par le programme restent les mêmes d'une période à l'autre, un partenaire sur cinq impliqué dans Interreg IIIB était déjà présent dans Interreg IIC, ce qui n'est pas négligeable. En outre, neuf projets sur les quatre-vingt-trois considérés dans la seconde période sont la suite directe de projets initiés dans la première période. Il y a donc des éléments de continuité certains entre les deux périodes, même si les projets de la seconde période vont se révéler plus importants, tant en termes de portée que de budget.

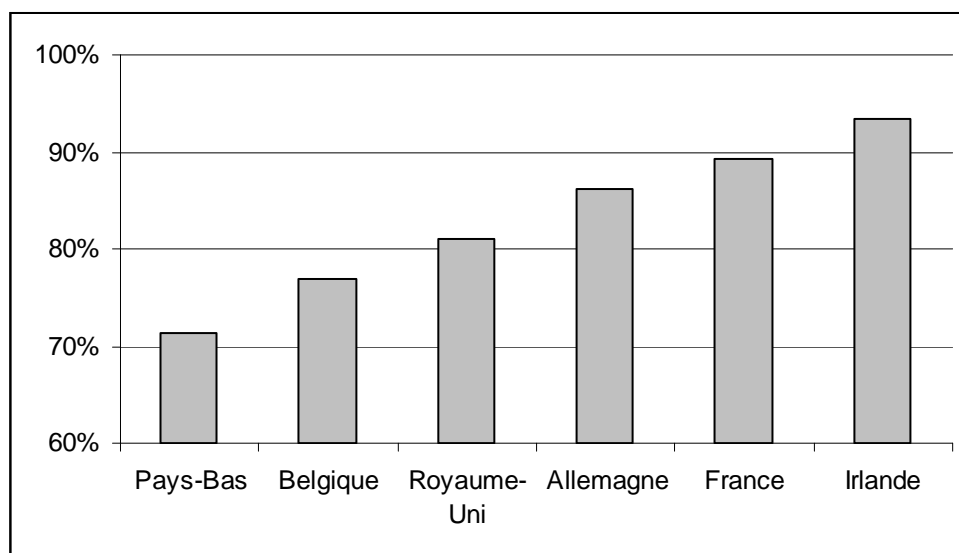
⁷ Alsace, Bretagne, Franche-Comté et Pays de la Loire en France ; Bade-Wurtemberg et une partie de la Bavière en Allemagne.

3. Les pratiques de coopération diffèrent suivant les pays

Le premier questionnement posé aux réseaux de coopération est relatif à la fonction de discontinuité de la frontière : suivant le pays d'appartenance, les partenaires ont-ils une pratique particulière de la coopération ? Nous avons cherché à savoir si la taille des réseaux diffère entre les pays, et si certains pays sont davantage représentés que d'autres dans la prise de leadership.

Une première analyse descriptive a été menée pour mieux cerner les 570 participants au programme. En ce qui concerne la nationalité, les quatre plus grands pays de la zone se détachent nettement : le Royaume-Uni (126 partenaires différents), la France (111), l'Allemagne (109) et les Pays-Bas (105)⁸. Cependant, cette apparente similarité cache une visibilité variable des différents pays dans le programme. En effet, certains partenaires sont impliqués dans plusieurs projets, alors que d'autres restent dans un seul projet, comme le montre la figure suivante.

Figure XXX. Part des partenaires présents dans un seul projet
(analyse de 83 projets)



Lecture du tableau : 71% des partenaires néerlandais ne sont présents que dans un projet – ce qui signifie que 29% le sont dans plusieurs projets à la fois.

Les partenaires suisses et luxembourgeois ne sont pas représentés : en raison de leur faible nombre (respectivement 9 et 6), le calcul de mono-participations n'est pas significatif.

Les partenaires les plus dynamiques, c'est-à-dire ceux qui s'impliquent dans plusieurs projets à la fois, proviennent des Pays-Bas et de Belgique, et dans une moindre mesure du Royaume-Uni. Comme les partenaires néerlandais sont également parmi les plus nombreux, leur

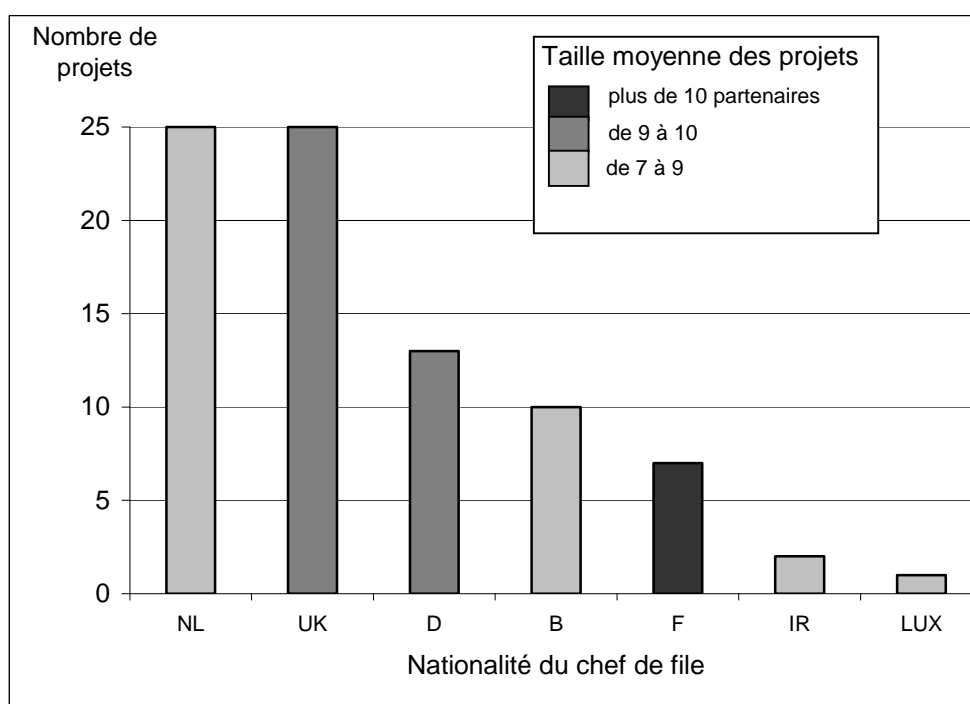
⁸ Cela ne signifie pas que le degré de participation dans la coopération transnationale soit similaire entre ces pays, dans la mesure où le poids démographique des zones représentées n'est pas le même. Pour évaluer ce « degré de participation », il faudrait considérer également les partenariats noués au sein des autres zones transnationales qui chevauchent l'ENO, comme l'Espace Atlantique ou la Région de la Mer du Nord – ce qui n'est pas l'objet de la présente contribution.

À la suite de ces quatre pays, on trouve la Belgique (74 partenaires), l'Irlande (30), la Suisse (9) et le Luxembourg (6).

visibilité dans le programme est la plus grande. Inversement, la visibilité des partenaires français ou irlandais dans le programme est atténuée par le fait que la plupart d'entre eux ne sont présents que dans un seul projet.

Des différences apparaissent également au regard de la nationalité du chef de file (*Lead Partner*). Cette dernière notion est importante dans les projets Interreg, car chaque projet Interreg doit être dirigé par un chef de file qui a la responsabilité de la réalisation en termes organisationnels, administratifs et financiers. Le chef de file doit avoir des ressources financières, techniques et humaines importantes, d'autant plus que le financement des projets Interreg se fait après coup, par remboursement des factures engagées ; il faut donc pouvoir financer le projet sur ses fonds propres pendant plusieurs mois voire plusieurs années, avant d'être remboursé. En outre, la mise en place d'un réseau requiert des relations de confiance entre les partenaires ; le chef de file doit inspirer cette confiance, ce qui suppose parfois des expériences de travail préalable avec les partenaires. Enfin, le chef de file doit faire preuve de volontarisme et de dynamisme, car prendre la tête d'un réseau transnational n'est pas sans risque et constitue souvent un saut dans l'inconnu.

Figure XXX. Nationalité du chef de file et taille du réseau de coopération dans l'ENO
(analyse de 83 projets)



La grande majorité des projets sont portés par des chefs de file néerlandais et britanniques ; les Allemands et surtout les Français sont sous-représentés, notamment si l'on considère que le nombre de partenaires de chacune de ces quatre nationalités est globalement similaire.

Les partenaires néerlandais sont donc les plus dynamiques, tant pour la participation à plusieurs projets à la fois que pour la prise de leadership. Cette surreprésentation s'explique en partie par le choix délibéré de la part des autorités de ce pays de s'impliquer massivement dans la coopération transnationale, davantage que dans les coopérations transfrontalière et interrégionale (respectivement volets A et C d'Interreg). En effet, chaque pays était libre de répartir son enveloppe budgétaire Interreg à son gré suivant les trois volets, et les Pays-Bas ont affecté une grande part au volet B, en raison de son intérêt stratégique en termes de

gestion de l'eau, tant fluviale que maritime (Colard 2004). C'est moins le cas par exemple pour les autorités françaises, qui ont favorisé le volet transfrontalier.

Pour expliquer la sous-représentation des Allemands et des Français, on peut certes évoquer l'élargissement de la zone éligible à de nouvelles régions françaises et à de nouveaux Länder allemands, et en conséquence la probable moindre préparation des acteurs de ces nouveaux territoires au portage de projets. Mais cette raison ne suffit pas à expliquer de tels écarts entre les pays – il y a trois fois plus de projets portés par des chefs de file néerlandais que français... Plusieurs facteurs peuvent être avancés pour expliquer la faible implication française, parmi lesquels :

- la rigidité administrative française. Le montage juridique et financier des dossiers de type Interreg constitue un casse-tête pour l'administration française, car en plus du contrôle financier opéré par les autorités nationales, les rapports financiers sont vérifiés par le contrôleur financier du chef de file du projet avant de subir un contrôle communautaire. Plusieurs niveaux de contrôle opèrent donc : niveau national, niveau du partenaire principal et niveau communautaire. Les dossiers sont ainsi beaucoup plus compliqués que, par exemple, ceux des Programmes Cadres pour la Recherche et le Développement où il y a un seul niveau de contrôle. Le programme ORATE, lui même géré comme un programme Interreg, donne une bonne illustration de ces difficultés : une équipe française partenaire d'un projet ORATE a dû attendre 14 mois pour que ses autorités de tutelle (CNRS et Université) acceptent de signer le contrat ; en effet, chacune des tutelles estimait le contrat à la fois trop compliqué et peu prestigieux (par comparaison avec le PCRD) et voulait convaincre l'autre de le prendre en charge.... Et encore a-t-il fallu attendre plusieurs mois après la signature du contrat pour que l'argent soit versé, ce qui supposait de travailler « à perte » pendant la majeure partie du temps que dure le projet.
- Un facteur culturel et politique : les groupes de pression. Les acteurs les plus impliqués dans les projets Interreg sont des habitués du lobbying européen. Or, les collectivités locales et régionales britanniques et néerlandaises semblent plus habituées à ce lobbying que leurs homologues françaises (présence de délégations à Bruxelles, système rapide d'information sur les programmes communautaires, et action de tous les leviers possibles pour influencer sur les décisions communautaires).
- Le facteur linguistique. La langue de travail pour les partenariats en Europe du nord-ouest est l'anglais. Les partenaires communiquent donc et rendent leurs rapports dans l'anglais (y compris les personnels administratifs qui rendent les rapports financiers). Or, les différents pays de la zone ne sont pas tous égaux devant la pratique de cette langue⁹. C'est un facteur déterminant pour expliquer la sous-représentation française dans le portage de projets.

En outre, la composition des réseaux de partenaires n'est pas non plus la même suivant la nationalité du chef de file.

⁹ Doucet, 2003

Tableau XXX. La composition du réseau suivant la nationalité du chef de file
(analyse de 83 projets)

Pays chef de file	Part (%) de partenaires de nationalité						total
	néerlandaise	britannique	allemande	française	belge	autre	
Pays-Bas	42	16	15	10	12	5	100
Royaume-Uni	13	43	15	12	9	8	100
Allemagne	21	17	45	8	4	5	100
France	7	8	8	60	15	2	100
Belgique	12	9	3	25	43	8	100

Lecture du tableau : Quand le chef de file est néerlandais, les réseaux de coopération comportent en moyenne 42% de partenaires néerlandais, 16% de britanniques, 15% d'allemands, 10% de français et 12% de belges. La catégorie « autres » regroupe Irlande, Luxembourg et Suisse.

Il y a ici encore une exception française. Quel que soit le pays chef de file, on constate une sur-représentation des partenaires de ce pays, dans une fourchette de 42 à 45%, sauf... quand le chef de file est français, où cette part atteint 60%. Par ailleurs, il est aussi intéressant de regarder quelles sont les nationalités des autres partenaires. Britanniques, Néerlandais et Allemands ont des comportements relativement similaires dans la mesure où ils font appel les uns aux autres. En revanche, les chefs de file français font appel en premier à des partenaires belges ; et les chefs de file belges à des partenaires français et dans une moindre mesure néerlandais. L'argument linguistique est utile ici pour l'interprétation : comme les chefs de file français font appel à des partenaires en très forte majorité français et dans une moindre mesure belges, les partenariats sont teintés d'une certaine francophonie. L'argument vaut aussi pour les Belges, qui suivant qu'ils se trouvent dans la partie nord ou sud du pays choisiront de s'appuyer sur des partenaires soit néerlandophones, soit francophones.

4. Les frontières nationales ne sont pas toutes également perméables aux réseaux

Cette structuration différente des coopérations suivant les pays a pour conséquence une forte variabilité dans le degré de perméabilité des frontières. Cette variabilité s'observe avec la même intensité que l'on considère les réseaux au niveau des pays ou au niveau des régions.

Au niveau des pays, l'inégale porosité des frontières aux réseaux de coopération peut être évaluée par le calcul des liens préférentiels entre pays. Ce poids relatif est le résultat du rapport entre les liens constatés entre deux pays i et j, et le produit du nombre total de projets dans lesquels sont impliqués i et j.

$$L_{ij} = F_{ij} / (P_i \times P_j)$$

Où F_{ij} représente les projets communs aux pays i et j,

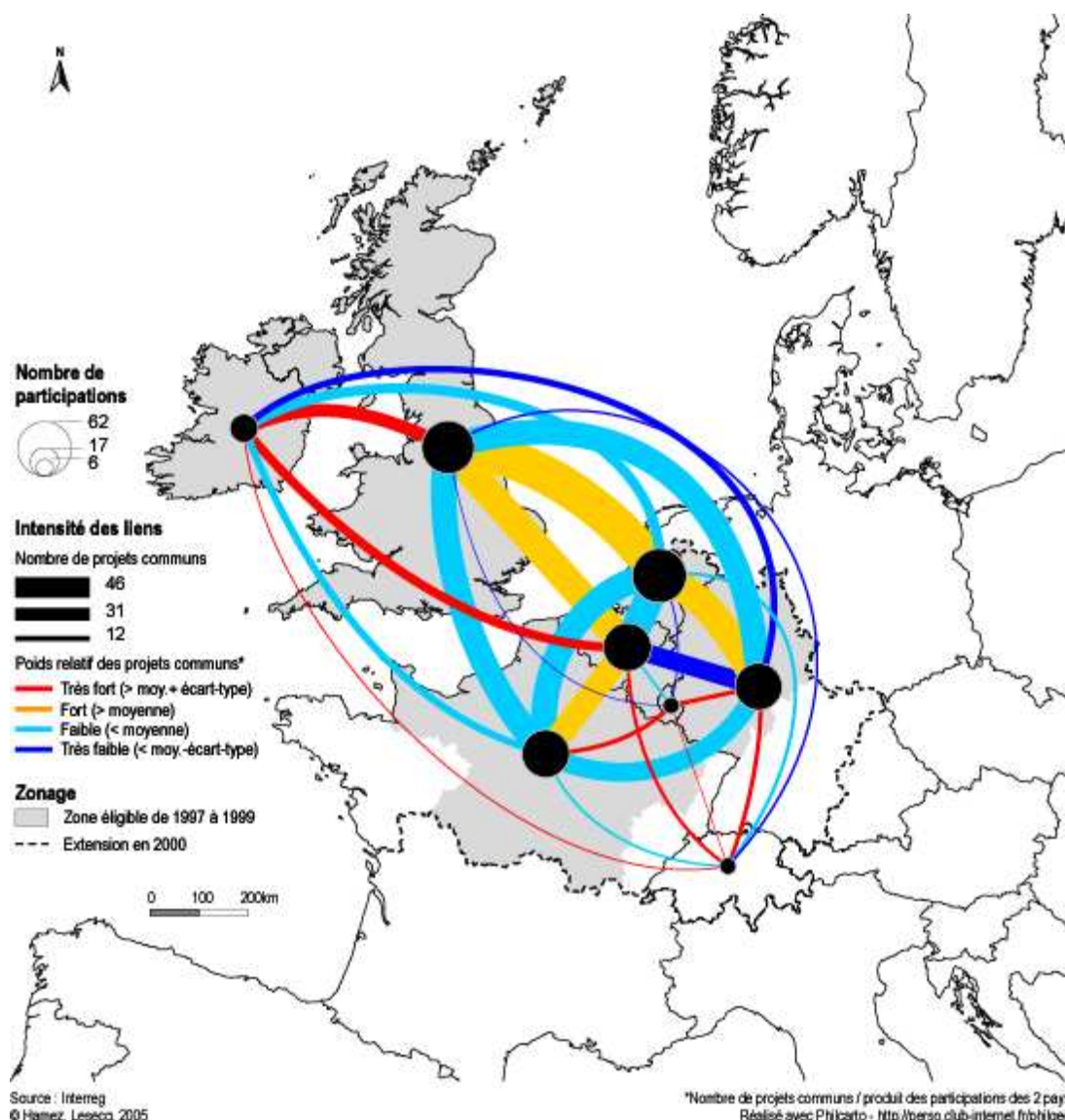
P_i représente le nombre total de projets auxquels participe le pays i

P_j représente le nombre total de projets auxquels participe le pays j

Les valeurs les plus fortes constituent des liens préférentiels.

Ce ratio est calculé pour tous les couples de pays, donc aussi pour ceux qui n'ont pas de frontière commune.

Carte XXX. Les flux réels et préférentiels entre pays dans Interreg IIIB
(analyse de 83 projets)

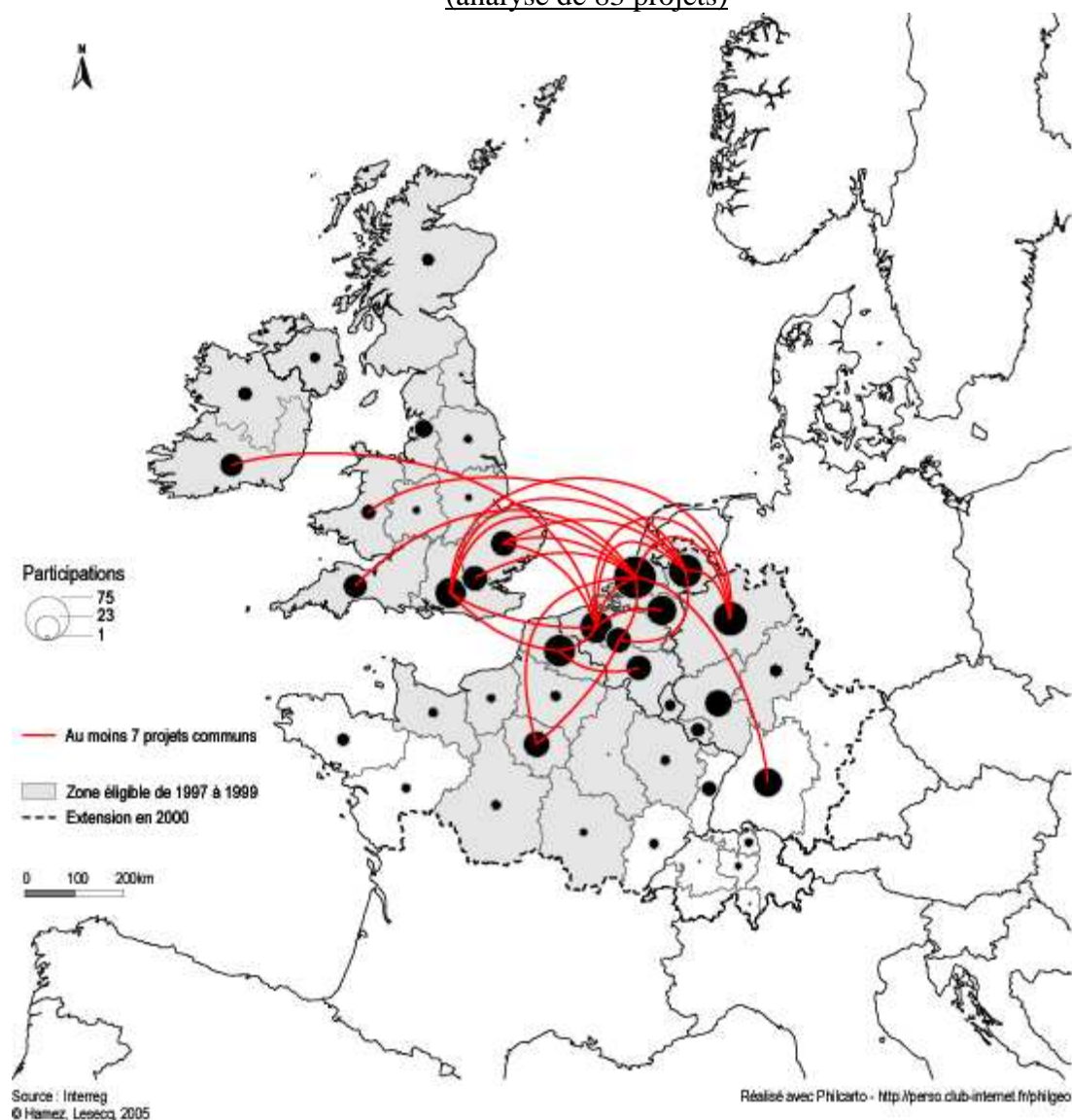


Si les cinq principaux pays de la zone ressortent comme les plus structurants pour les réseaux (Allemagne, Belgique, France, Pays-Bas et Royaume-Uni), ce sont surtout la Belgique et les Pays-Bas qui sont au centre de liens préférentiels, jouant un rôle de plate-forme d'échanges : les Pays-Bas avec l'Allemagne et le Royaume-Uni, la Belgique avec la France et le Royaume-Uni. L'absence de liens préférentiels entre France, Allemagne et Royaume-Uni est ainsi notable. L'ampleur du lien entre France et Belgique peut être comprise au regard de la continuité linguistique, allant dans le sens de l'hypothèse énoncée précédemment sur le rôle de la langue.

En outre, des pays éloignés du centre peuvent souhaiter s'y connecter, comme l'indique le cas de l'Irlande (liens sur-représentés avec la Belgique). L'Irlande est en outre un cas intéressant : il n'était pas prévu au départ que le pays soit rattaché à l'Aire métropolitaine de l'Europe du nord-ouest (AMNO) ; l'unique zone transnationale à laquelle le pays appartenait était

l'Espace atlantique. C'est à la suite du lobbying des autorités nationales, supportées par la Commission européenne, que l'Irlande gagna son rattachement à la zone centrale¹⁰.

Carte XXX. Les liens les plus importants entre régions dans Interreg IIIB
(analyse de 83 projets)¹¹



La répartition des flux les plus importants par régions permet d'affiner ces résultats, en mettant à jour plusieurs logiques. La logique de proximité ressort en premier lieu, qu'il s'agisse d'une proximité transfrontalière, par exemple entre le Nord-Pas-de-Calais et les régions belges voisines, ainsi qu'entre la Rhénanie Westphalie et la région néerlandaise de l'est, ou d'une proximité maritime à travers la Mer du Nord entre les régions anglaises d'une part, belge et néerlandaises d'autre part. Ces derniers partenariats sont dus notamment à la présence d'une priorité dite « transmaritime » dans le document de programmation, dont l'objectif affiché est de favoriser les partenariats entre régions littorales de la Mer du Nord, de

¹⁰ De plus, les autorités irlandaises choisirent de répartir les 3 millions d'Ecus qui leur revenaient du Fonds Européen de Développement Régional en 2,5 pour l'AMNO, et seulement 0,5 pour l'Espace atlantique – autre preuve de cette stratégie de se connecter au centre.

¹¹ Le nombre minimal de sept projets commun a été retenu, pour des raisons de lisibilité cartographique.

la Manche et de la Mer d'Irlande, et qui de fait profitent surtout aux premières. En revanche, l'émergence de fortes relations entre acteurs des régions frontalières limitrophes est plus surprenante dans la mesure où Interreg IIIB ne couvre pas les actions transfrontalières. Pour l'expliquer, on peut faire l'hypothèse que les acteurs dans ces régions se connaissaient préalablement grâce au volet A du programme Interreg relatif à la coopération transfrontalière, et qu'ils ont choisi de continuer de travailler ensemble sur les thématiques transnationales.

La logique de relations métropolitaines ressort ensuite, entre l'Île-de-France et Bruxelles, entre Bruxelles et la région de La Haye, entre la région de La Haye et Londres¹². Ces relations ne sont toutefois pas systématiques, comme le montre l'absence des liens entre Londres et l'Île-de-France sur la carte (il n'y a que trois projets communs entre des acteurs londoniens et franciliens).

Une troisième logique de relations à plus longue distance apparaît, avec les liens entre le Pays de Galles et la région néerlandaise de l'Est, ainsi qu'entre le Bade-Württemberg et la région néerlandaise de l'Ouest. Des entretiens seraient ici nécessaires pour déceler comment s'est monté le réseau, et si les acteurs en situation périphérique ont une stratégie délibérée de se rapprocher des acteurs centraux.

Enfin, la carte indique également l'inégalité des acteurs français face à la coopération transnationale, suivant les régions. En-dehors du Nord-Pas-de-Calais et de l'Île-de-France, les régions françaises ont une moindre visibilité que leurs voisines des autres pays – encore cela peut-il en partie s'expliquer dans le Nord-Pas-de-Calais par la stratégie nationale incitant les acteurs régionaux à se tourner vers leurs voisins septentrionaux (DATAR 2002).

Conclusion

Les réseaux de coopération transnationaux demeurent paradoxalement marqués par les frontières nationales. En premier lieu, il ressort que les acteurs des différents pays ne sont pas égaux devant la coopération. En termes de prise de leadership, ils sont très dynamiques dans certains pays, comme les Pays-Bas, beaucoup moins dans d'autres comme la France. Autre signe de dynamisme, les acteurs néerlandais participent volontiers à plusieurs projets à la fois, les acteurs français beaucoup moins. Les frontières nationales opèrent donc toujours en tant que discontinuités.

En second lieu, les réseaux ne traversent pas de la même façon toutes les frontières, ces dernières présentant des degrés variés de perméabilité aux échanges. Ainsi, si certaines limites comme la frontière franco-belge sont traversées par de nombreux liens, d'autres comme la frontière belgo-allemande sont plus étanches – la nature linguistique des frontières joue ici un rôle prépondérant. Ce résultat soulève le paradoxe qu'Interreg est supposé dépasser les frontières nationales, et non pas s'y heurter... C'est le caractère de discontinuité de la frontière qui ici oriente les réseaux – et notamment de discontinuité linguistique.

La configuration différenciée des réseaux de coopération suivant les pays est probablement inévitable, dans la mesure où les frontières nationales demeurent des lignes de discontinuité linguistique, politique, socio-économique, démographique (cf. article de Grasland dans cet ouvrage)... A cet égard, la coopération transnationale peut avoir comme valeur ajoutée de faire prendre conscience de ces différences, et d'échanger les expériences, permettant ainsi

¹² On entend ici par « région de La Haye » la région NUTS1 dite « Ouest » des Pays-Bas (le royaume est divisé en 4 NUTS1, Nord, Sud, Est et Ouest). Cette région comprend la Randstad.

une harmonisation progressive des systèmes nationaux. Si à court terme Interreg joue surtout dans l'atténuation du rôle de barrière des frontières, peut-être qu'à long terme son impact concernera tout autant leur rôle de discontinuité ?

Références

- Colard A. (2004). « Comportement des villes et régions francophones dans les programmes européens de coopération », communication au 45e colloque de l'ASRDLF, septembre 2004, 12p., <http://www.ulb.ac.be/soco/asrdlf/documents/TexteFinalAlainColard.pdf>
- Commission européenne (1999). *Schéma de développement de l'espace communautaire : Vers un développement spatial équilibré et durable de l'Union européenne*. Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes
- Commission européenne (1996), « Communication aux États membres fixant des orientations pour les programmes opérationnels que les États membres sont invités à établir dans le cadre de l'initiative communautaire Interreg concernant la coopération transnationale sur le thème de l'aménagement du territoire (INTERREG IIC) ». *Journal officiel des Communautés européennes*, 10 juillet 1996, p.C200/23-28
- Commission européenne (2000). « Communication de la Commission aux États membres fixant des orientations pour une initiative communautaire concernant la coopération transeuropéenne et destinée à favoriser un développement harmonieux et équilibré du territoire européen – Interreg III » *Journal officiel des Communautés européennes*, 23 mai 2000, p.C143/6-29
- DATAR (2002). *Pays du Nord – Contribution de l'Etat à de nouveaux enjeux interrégionaux*, Paris, La documentation française
- Doucet P. (2002). « Transnational planning in the wake of the ESDP : The Northwest Europe experience ». p.59-79 in : Faludi A. (ed.) *European Spatial Planning*, Cambridge (MA): Lincoln Institute of Land Policy
- Doucet, P. (2003). « Coopérer pour moderniser l'aménagement du territoire : une délicate alchimie. L'expérience du laboratoire Europe du Nord-Ouest » *Territoires 2020*, 7, p.85-98
- ESPON 1.1.1 (2004), *The role, specific situation and potential of urban areas as nodes of polycentric development (2001-2006): Final Report*. <http://www.espon.lu>
- Faludi, A. (1998) « Polynucleated metropolitan regions in Northwest Europe » *European Planning Studies*, 6, p.365-377
- Görmar W. (2005). « Interreg IIIB transnational cooperation – Who cooperates with whom ? » *Research news* (édité par le Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung), 2, p.7-8
- Hamez G. (2004). *Du transfrontalier au transnational : Approche géographique – L'exemple de la frontière franco-belge*, Thèse, Paris 1
http://tel.ccsd.cnrs.fr/documents/archives0/00/00/71/91/index_fr.html
- Jensen O.B., Richardson T. (2004). *Making European space: Mobility, power and territorial identity*, Londres: Routledge
- Paasi A. (2002). « Regional transformation in the European context: Notes on regions, boundaries and identity » *Space and Polity*, 6(2), p.197-201
- Scargill I. (1998). « The French region : a flawed institution ? » *Regional Studies*, 39(2), p.879-885
- Scott J. W. (2000). « Euroregions, governance and transborder cooperation within the EU ». p.104-115 in : Van der Velde, M., Van Houtum, H. (ed.) *Borders, regions and people*, Londres : Pion Ltd